CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.323/4
du 15 janvier 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif aux notions communes aux interventions et aides de la politique agricole commune et à la conditionnalité'

#LW-BGBZPCJBF-HHDCDUQ#

Le 19 décembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif aux notions communes aux interventions et aides de la politique agricole commune et à la conditionnalité'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 janvier 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Ahmed TIOURIRINE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 janvier 2025.

*

#LW-BGBZPCJBF-HHDCDUQ#

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Le délégué de la Ministre a indiqué que les articles D.31, D.61 et D.241 du Code wallon de l'Agriculture ne constituaient pas des fondements juridiques du projet. À l'alinéa 5, la mention de ces dispositions sera dès lors omise.

2. À l'alinéa 6, l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 'relatif aux notions communes aux interventions et aides de la politique agricole commune et à la conditionnalité' sera identifié par l'indication de son intitulé complet.

3. Les formalités préalables seront mentionnées dans l'ordre de leur accomplissement.

DISPOSITIF

Article 12

Les trois premiers alinéas de l'article 63/1 en projet feront l'objet d'un paragraphe 1er.

Article 14

1. La disposition en projet vise à abroger une série de mesures dont l'objet est d'améliorer, par une obligation de création et de maintien de zones non productives, la biodiversité au sein des exploitations agricoles. L'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution consacre le « droit à la protection d'un environnement sain ». Dans la mesure où les dispositions que l'arrêté en projet tend à abroger concourent à la réalisation d'un tel objectif, elles sont de nature à être examinées à l'aune du respect de l'obligation de *standstill*.

‡LW-BGBZPCJBF-HHDCDUQ‡

Dans son arrêt n° 69/2023 du 27 avril 2023, la Cour constitutionnelle a rappelé que « [l]'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable » [1].

2. Interrogé au sujet de l'admissibilité de l'abrogation envisagée au regard de l'obligation de *standstill*, le délégué de la Ministre a indiqué :

> « Tout d'abord, il convient de rappeler que l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 vise à mettre en œuvre des règles communes aux interventions relevant de la PAC et de mettre en œuvre la conditionnalité, tout en se conformant aux règles prescrites par l'Union européenne.
>
> Dans le cadre de la conditionnalité et de l'établissement des règles relatives aux normes établissant les bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE), les États membres doivent se conformer aux articles 12 et 13 ainsi qu'à l'annexe 3 du règlement (UE) n° 2021/2115 du 2 décembre 2021.
>
> La sous-section 3, section 4, chapitre 1er, titre 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023, énonce les règles relatives à la BCAE 8.
>
> Les articles 67 à 71 transcrivent en règle de droit le premier 'tiret' et les trois 'sous-tirets' de l'objectif de la BCAE 8 repris à l'annexe 3 du R(UE) n° 2021/2115 du 2 décembre 2021.

►C1 ● BCAE 8	— Part minimale de la surface agricole consacrée à des zones ou des éléments non productifs (5) — — Part minimale d'au moins 4 % des terres arables au niveau de l'exploitation agricole consacrée aux zones et éléments non productifs, y compris les terres mises en jachère — Lorsqu'un agriculteur s'engage à consacrer au moins 7 % de ses terres arables à des zones ou des éléments non productifs, y compris des terres mises en jachère, dans le cadre d'un écorégime renforcé conformément à l'article 31, paragraphe 6, la part à attribuer au respect de cette norme BCAE est limitée à 3 % — Part minimale d'au moins 7 % des terres arables au niveau de l'exploitation agricole, si cela inclut également les cultures dérobées ou les cultures fixatrices d'azote, cultivées sans utilisation de produits phytopharmaceutiques, dont 3 % sont des terres mises en jachère ou des éléments non productifs. Les États membres devraient utiliser le facteur de pondération de 0,3 pour les cultures dérobées — Maintien des particularités topographiques — Interdiction de tailler les haies et les arbres durant la période de nidification et de reproduction des oiseaux — À titre facultatif, mesures destinées à éviter les espèces végétales envahissantes	Maintien des zones ou des éléments non productifs afin d'améliorer la biodiversité dans les exploitations agricoles ◄

[1] CC, 27 avril 2023, n° 69/2023, B.6.2.

‡LW-BGBZPCJBF-HHDCDUQ‡

Toutefois, cette annexe 3 a été modifié par le R(UE) n° 2024/1468 du 14 mai 2024 et le premier 'tiret' ainsi que les trois 'sous-tirets' ont été abrogés.

►M4 BCAE 8 ◄	►M4 — Maintien des particularités topographiques — Interdiction de tailler les haies et les arbres durant la période de nidification et de reproduction des oiseaux — À titre facultatif, mesures destinées à éviter les espèces végétales envahissantes ◄	►M4 Maintien des éléments non productifs afin d'améliorer la biodiversité dans les exploitations agricoles ◄

Selon la Commission européenne, cette modification a été calibrée en vue d'apporter des réponses aux difficultés rencontrées par le secteur agricole tout en maintenant une PAC soutenant la transition vers une agriculture durable : réduction de la charge administrative, flexibilités par rapport aux réalités de terrain rencontrées par les agriculteurs et modification de l'équilibre entre exigences de la conditionnalité et engagements volontaires pour des pratiques favorables à l'environnement. C'est ainsi qu'à partir de la campagne 2025, les agriculteurs ne seront plus tenus de consacrer obligatoirement une part de leurs terres arables à des surfaces et éléments non productifs (jachères, arbres, mares, etc.) dans le cadre de la BCAE 8. Cependant, les États membres doivent, en parallèle, soutenir des programmes similaires qui rémunèrent les agriculteurs en échange de leur participation. En Région wallonne, les agriculteurs pourront, ainsi, sur une base volontaire et rémunérée, maintenir et implanter des zones non productives et de nouveaux éléments topographiques par le biais de l'éco-régime maillage écologique ce qui leur donnera davantage de flexibilité afin de contribuer à la réalisation de l'objectif d'améliorer la biodiversité en fonction de la situation spécifique de leur exploitation et de prévoir une meilleure compensation financière pour cette contribution.

Par ailleurs, nous précisons que la BCAE 8 ne disparait pas totalement, les autres aspects de cette norme restant bien d'application ».

3. La disposition examinée consiste en l'abrogation des mesures de création et de maintien de zones non productives dans les exploitations agricoles. En l'absence d'éléments permettant de conclure que le recul ainsi opéré n'est pas significatif et sauf pour l'auteur du projet à pouvoir le démontrer, il appartient à ce dernier d'exposer précisément, par exemple dans un rapport au Gouvernement, les objectifs qu'il entend rencontrer par l'adoption de la disposition en projet et la justification raisonnable qui sous-tend celle-ci.

‡LW-BGBZPCJBF-HHDCDUQ‡

Article 16

1. Interrogé afin de justifier de la rétroactivité du projet au 1er janvier 2024 et au 1er janvier 2025, le délégué de la Ministre a indiqué :

« Le présent projet d'arrêté modificatif (art. 1 à 10, 14 et 15) vise à transcrire en règles de droit les modifications du Plan stratégique wallon de la PAC approuvées par la Commission européenne le 19 décembre 2024. L'entrée en vigueur de ces modifications est fixée au 1er janvier 2025.

En revanche, les articles 10 à 13 du projet d'arrêté modificatif visent à se conformer avec le règlement (UE) n° 2021/2115. En effet, le règlement (UE) n° 2024/1468 du 14 mai 2024 a modifié l'annexe 3 du R(UE) n° 2021/2115 et le libellé de la BCAE 7 est devenu :

'Rotation des cultures sur les terres arables, à l'exception des cultures sous eau. Les États membres peuvent en outre décider d'autoriser les agriculteurs et les autres bénéficiaires à respecter cette norme en diversifiant les cultures'.

La Région wallonne a décidé d'offrir cette option 'diversification' aux agriculteurs et les articles 10 à 13 du projet d'arrêté modificatif la mettent œuvre.

En vertu de l'article 4, alinéa 2, du règlement (UE) n° 2024/1468 du 14 mai 2024, l'entrée en vigueur de la nouvelle annexe 3 est fixée au 1er janvier 2024. En conséquence, les articles 10 à 13 doivent s'appliquer également à partir de cette date.

Outre la mise en conformité avec le droit européen et avec le plan stratégique wallon de la PAC, il convient, dans le cadre du présent projet d'arrêté du Gouvernement wallon modificatif de déroger au principe général de non-rétroactivité pour plusieurs autres raisons.

Tout d'abord, le présent projet d'arrêté comporte plusieurs modifications des normes (BCAE) relevant de la conditionnalité. Étant donné que leur respect est exigé tout au long de l'année civile de l'introduction de la demande d'aide ou de paiement pour bénéficier des aides de la Politique agricole commune, la non-rétroactivité vise ici à éviter que des agriculteurs se retrouvent en opposition avec la réglementation européenne (l'article 84, § 1er, du règlement (UE) n° 2021/2116 du 2 décembre 2021).

À cet égard, la rétroactivité de l'entrée en vigueur du présent projet de texte répond également à un souci d'équité entre les bénéficiaires des aides de la Politique agricole commune. Étant donné que les exigences et normes relevant de la conditionnalité peuvent être contrôlées tout au long de l'année civile, il semble injustifiable qu'un bénéficiaire contrôlé en janvier se trouve dans une situation moins favorable qu'un autre bénéficiaire contrôlé plus tard dans l'année.

Ensuite, comme l'arrêté du Gouvernement wallon comporte des dispositions applicables dans le cadre de plusieurs interventions relevant de la Politique agricole commune, il est essentiel que les modifications de celui-ci entrent en vigueur au même moment où les arrêtés modificatifs des arrêtés relatifs auxdites interventions entreront en vigueur. En l'occurrence et sauf exceptions, l'entrée en vigueur de plusieurs arrêtés modificatifs relatifs à des interventions relevant de la Politique agricole commune a été fixée au 1er janvier 2025.

‡LW-BGBZPCJBF-HHDCDUQ‡

De plus, un grand nombre des modifications prévues par le présent projet d'arrêté font suite aux manifestations et contestations des agriculteurs. Plusieurs sont prises dans un souci de simplification administrative et ont pour but de diminuer la charge administrative qui pèse manifestement sur les agriculteurs. Il donc dans l'intérêt des agriculteurs que ces dispositions s'appliquent le plus tôt possible.

Enfin, étant donné l'abondance et la complexité des dispositions concernées ainsi que l'importance qu'elles représentent sur le plan financier pour un grand nombre d'agriculteurs wallons, les règles modificatives consacrées par le présent projet d'arrêté ont fait l'objet au cours de l'année 2024 d'une intense campagne de communication auprès de ces derniers et des structures et organisations représentatives du secteur. Dans un esprit de prévisibilité des actes de l'administration, il est donc essentiel que les règles communiquées soient rigoureusement identiques à celles consacrées dans le présent projet d'arrêté modificatif et qu'elles s'appliquent dès la nouvelle année culturale, soit le 1er janvier 2025 ».

2.1 La non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

2.2 S'agissant de la rétroactivité au 1er janvier 2025, au vu des explications du délégué de la Ministre et plus particulièrement du fait, d'une part, que le respect de la conditionnalité est contrôlé sur une année civile et, d'autre part, que ces modifications sont à l'avantage des destinataires de la norme, la rétroactivité peut être admise.

2.3 En ce qui concerne la rétroactivité au 1er janvier 2024, la circonstance que le règlement (UE) 2021/2115 autorisait, depuis cette date, que les États membres permettent aux agriculteurs et aux autres bénéficiaires de respecter l'obligation de rotation des cultures par une diversification de celles-ci, ne signifie pas que cette possibilité devait être octroyée à cette date. Cette justification n'est dès lors pas suffisante. L'auteur du projet doit être en mesure de justifier de manière admissible la rétroactivité envisagée, à défaut de quoi l'alinéa 2 sera omis.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Bernard BLERO

#LW-BGBZPCJBF-HHDCDUQ#